Bijlage 1 Varianten van de regeling leerlingenvervoer
Tijdens het nota overleg van 28 september 2014 heeft uw Kamer verzocht om een notitie met varianten voor aanpassing van de regeling leerlingenvervoer, met name zoals neergelegd in de Wet op het primair onderwijs. Uitgangspunt daarbij is het aanpassen van het vervoer dat geboden wordt door de keuze van de ouders voor een verder gelegen school in verband met godsdienstige of levensbeschouwelijke richting van die school. De voorstellen zien niet op het vervoer dat nodig is wegens de handicap van de leerling.

Zoals ook is aangegeven in de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad inzake artikel 23 van de Grondwet zijn de omstandigheden ten opzichte van de tijd waarin de regeling tot stand kwam, ingrijpend veranderd. Hierdoor is er ruimte ontstaan voor de door een aantal fracties gewenste versobering van het denominatief vervoer. Wel gaat het om mogelijke wijzigingen op termijn. In de beleidsreactie heb ik aangegeven eerst te willen afwachten welke gevolgen de leerlingendaling zal hebben voor het scholenbestand in bepaalde gebieden en daarna pas een gewijzigde regeling te willen invoeren.

Uit onderzoek van Oberon & Sardes onder alle gemeenten in Nederland komt naar voren dat volgens opgave van die gemeenten ongeveer €230 miljoen aan leerlingenvervoer wordt uitgegeven.[1] Hiervan heeft ongeveer €25 miljoen een relatie met het denominatieve vervoer, ongeveer €5 miljoen voor het basisonderwijs en ongeveer €20 miljoen voor vervoer naar het speciaal onderwijs. Bij dit laatste bedrag moet er rekening mee worden gehouden dat het veelal om een combinatie van denominatie en afstand gaat en het denominatieve aspect slechts een verhogende werking heeft aangezien door de afstand naar welke dichtstbijzijnde school dan ook, sowieso in leerlingenvervoer zou moeten worden voorzien.

De financiële effecten van deze modellen zijn op macroniveau dan ook vrij gering. Wel kunnen ze in bepaalde gemeenten die door omstandigheden met relatief hoge kosten voor denominatief vervoer worden geconfronteerd, verlichting brengen.

Onderstaand treft u vijf varianten aan:

1) Schrappen van leerlingenvervoer naar basisscholen
Ten opzichte van de tijd waarin het leerlingenvervoer werd ingevoerd als middel om de toegankelijkheid van scholen te waarborgen, is de maatschappij grondig veranderd. Er is een dicht netwerk aan scholen en de mobiliteit is fors toegenomen, zowel qua infrastructurele voorzieningen als qua vervoersmiddelen van de burgers. Het bewegingspatroon is navenant gewijzigd. Werk, winkelen en recreatie vinden niet meer louter nabij maar veelal op afstand plaats. Vervoer is een onderdeel van het leven geworden. Deze variant gaat ervan uit dat er geen aanleiding meer is om het vervoer naar school als taak van de overheid te zien. Voor iedereen is een nabije school beschikbaar. Kiezen ouders voor een verder weggelegen school dan is het

[1] Oberon & Sardes (2014) Leerlingenvervoer in Nederland, Eerste meting Monitor Leerlingenvervoer 2013

redelijk dat zij zelf ook de gevolgen van die keuze dragen. Hiermee wordt ook de ongelijkheid die thans bestaat tussen de keuze voor een school van een bepaalde richting en de keuze voor een bepaalde onderwijskundige aanpak weggenomen. Dit geldt ook wanneer ouders kiezen voor openbaar onderwijs. Om de ouders die kiezen voor een verder gelegen school tegemoet te komen, zal wel geregeld worden dat voor de ouders die dat wensen leerlingenvervoer georganiseerd zal blijven worden. De kosten van dit vervoer komen dan echter voor rekening van de ouders. Gemeentes blijven verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer naar de speciale scholen voor basisonderwijs en voor leerlingen die wegens hun handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken. Daarom ligt het voor de hand ook het organiseren van vrijwillig vervoer bij de gemeenten te beleggen.

2) Schrappen van de keuze voor een school van de gewenste richting
Uitgangspunt bij deze variant is dat elke leerling een school moet kunnen bezoeken zonder financiële belemmering. Waar het echter gaat om de keuze van een school van een bepaalde richting wordt die keuze ook in deze variant volledig beschouwd als een verantwoordelijkheid van de ouders. In deze variant wordt dus slechts een vergoeding toegekend voor leerlingenvervoer naar de dichtstbijzijnde school. Gelet op artikel 23, vierde lid, van de Grondwet, waarin de toegankelijkheid van het openbaar onderwijs wordt gegarandeerd, blijft ook voor leerlingenvervoer naar de dichtstbijzijnde openbare school een regeling in stand. Deze redenering gaat evenzeer op voor leerlingen in het speciaal onderwijs waardoor deze variant ook kan worden toegepast op het speciaal onderwijs.

3) Verhogen van het afstandscriterium om in aanmerking te komen voor leerlingenvervoer
Deze variant gaat ervan uit dat de overheid nog steeds een taak heeft in het leerlingenvervoer. Wel ligt een groter deel van de verantwoordelijkheid voor eigen keuzes bij ouders. Zoals in variant één is aangegeven, is de bereikbaarheid van scholen mede door de sterk verbeterde mobiliteit van de ouders enorm vergroot. Het is gewoon geworden grotere afstanden af te leggen en veelal heeft de auto de plaats van de fiets overgenomen. Door de ontwikkeling van de maatschappelijke norm voor bereikbaarheid sinds het vaststellen van de huidige afstandsnormen, past het ook om de maximale afstand van zes kilometer die de gemeenten nu mogen hanteren voor het in aanmerking kunnen komen voor leerlingenvervoer, aan deze ontwikkeling aan te passen en te verhogen.

4) Andere organisatievorm van het leerlingenvervoer
In gebieden met leerlingendaling vindt een herschikking van het scholenbestand plaats. De daarbij gemaakte afwegingen over concentratie dan wel spreiding van het onderwijs zijn van invloed op het eventueel benodigde leerlingenvervoer. Dit speelt ook bij de planning en inrichting van de voorzieningen in het speciaal onderwijs. Ook de ontwikkeling naar IKC-vorming stelt de vraag of het huidige systeem nog actueel is, aangezien gemeenten niet verantwoordelijk zijn voor het vervoer vanaf de

kinderopvang. Om die redenen zou kunnen worden gedacht aan overheveling van de regeling naar de samenwerkingsverbanden als bedoeld in artikel 18a van de WPO. Naar deze overheveling is als uitvloeisel van het Bestuursakkoord 2011-2015 tussen de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor wat betreft het speciaal onderwijs, onderzoek gedaan door Sardes. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij de brief over de eerste voortgangsrapportage passend onderwijs aan uw Kamer gezonden.[2] In die brief heb ik ook aangegeven dat op basis van de uitkomsten van het rapport en de complexiteit van de invoering van passend onderwijs, deze verantwoordelijkheidsverdeling pas kan worden bezien wanneer de inrichting van de samenwerkingsverbanden is afgerond.

5) Weging van de eigen kracht en mogelijkheden van kind en ouders
Deze vijfde variant is aangedragen door de VNG. De gemeente heeft, in het kader van de Jeugdwet, de verplichting voorzieningen te treffen wanneer een jeugdige hulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en - zo stelt de wet – 'voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn'. Deze voorzieningen omvatten ook het vervoer van een jeugdige van en naar de locatie waar de jeugdhulp wordt geboden, voor zover dit vervoer naar het oordeel van het college noodzakelijk is in verband met een medische noodzaak of beperkingen in de zelfredzaamheid. De gemeente kan dus bij een aanvraag om vervoer naar instellingen waar zorg en behandeling plaatsvindt de eigen kracht en mogelijkheden van kind en ouders mee laten wegen.

De Wet maatschappelijke ondersteuning legt de gemeente, bij een vraag om ondersteuning, zelfs de verplichting op te onderzoeken of de cliënt in staat is op eigen kracht of met gebruikelijke hulp zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren. Het gaat hierbij om de zogenaamde keukentafelgesprekken. Een weging van de eigen kracht en mogelijkheden van kind en ouders kan ook bij het leerlingenvervoer ingevoerd worden. Hierbij kunnen de volgende vragen worden gesteld: In hoeverre is het kind in staat zelfstandig te reizen, kunnen ouders het kind zelf brengen, waar is het netwerk van de ouders toe in staat, wanneer moet de gemeente bijspringen?

Wanneer er ook voor het leerlingenvervoer de mogelijkheid bestaat een 'keukentafelgesprek' te houden, kunnen de verschillende vervoersvormen ook beter worden geïntegreerd. Het maakt dan bij een vraag om een vervoersvoorziening in feite geen verschil of de bestemming voor het kind een school, een behandelcentrum of een instelling is. Het gaat om de specifieke behoefte van kind en ouders aan een vervoersvoorziening.

Deze variant ziet op het gehele leerlingenvervoer, dus ook op vervoer dat nodig is wegens de handicap van de leerling.

---

[2] Tweede Kamer, 2012-2013, 31497, nr. 93